

И. А. Суровцева

О НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКОЙ БАЗЕ СОВРЕМЕННОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА

Трудно переоценить значение информации для деятельности любого органа государственной власти, учреждения, организации, предприятия, а поскольку носителем информации является документ, то процессы документирования и организации работы с документами должны заслуживать самого пристального внимания со стороны государства.

В 1990-е гг. в связи с изменениями, происшедшими в политической, экономической, общественной жизни нашей страны, возникла острая необходимость в разработке новой общегосударственной нормативно-методической базы современного делопроизводства. С 1991 г. прошло более 10 лет. Что же мы имеем в настоящее время? На какие общегосударственные нормативно-методические акты могут опираться организации при разработке собственного комплекса организационных и нормативных документов, регламентирующих процессы управления документацией?

Состояние правовой и нормативно-методической базы управления документацией неоднократно анализировалось ведущими специалистами нашей страны на страницах таких журналов, как «Отечественные архивы»¹, «Вестник архивиста»², «Делопроизводство»³, «Секретарское дело»⁴.

Однако слишком затянувшийся процесс разработки ключевых нормативных актов и их государственной регистрации, проблема осуществления координации работы по созданию УСД (унифицированных систем документации) в масштабах всего государства стали поводом для написания данной статьи.

Как известно, основные положения ГСДОУ, разработанные в конце 1980-х гг. (одобрены коллегией Главархива СССР в 1998 г.), во многом не учитывают не только изменения, происшедшие в сфере автоматизированного делопроизводства, но и требования, предъявляемые к оформлению традиционных документов (раздел написан на основе ГОСТ 6.38—90). Вместе с тем нельзя не признать, что в этом документе обобщен многолетний опыт в области организации работы с документами учреждений, организаций и предприятий, изложены широко апроби-

рованные на практике методы организации документооборота, создания ИПС, осуществления контроля исполнения документов, подготовки документов к передаче в ведомственный архив. Следует подчеркнуть, что основные положения ГСДОУ 1988 г. пока остаются действующими документами и рекомендованы организациям при решении вопросов, связанных с документационным обеспечением управления.

Но если в 1970—1980 гг. основные положения ЕГСД, а затем ГСДОУ полностью соответствовали действовавшему законодательству и, несмотря на рекомендательный характер, активно использовались организациями при совершенствовании их делопроизводства, то в настоящее время все чаще даже органы государственной власти, местного самоуправления, государственные учреждения ссылаются именно на рекомендательный характер этого документа и по-своему подходят к организации документооборота, регистрации документов и т. п.

Что же касается негосударственных организаций, то здесь нельзя не отметить, что многие из них идут по пути «изобретения велосипеда», игнорируя требования, казалось бы, уже прочно вошедшие в практику организации работы с документами: например, формировать документы в дело в течение календарного года. Предлагаемая ими альтернатива — хранить документы в течение года, не формируя их в дела — так, как удобно, на их взгляд, а в конце года отбирать и подшивать в дела только документы долговременного и постоянного хранения.

К чему может привести такая практика, нетрудно догадаться. Однако, как выясняется, это не всегда могут представить руководители и работники негосударственных организаций, особенно образовавшихся не на основе государственных, а созданных вновь и не имеющих каких-либо традиций в организации делопроизводства. Они не знакомы с требованиями, предъявляемыми к разработке номенклатур, организации системы хранения документов на стадии делопроизводства, проведению экспертизы ценности документов, сдаче документов на хранение в свой архив.

Таким образом, назрела необходимость в появлении новой редакции государственной системы делопроизводства, учитывающей, наряду с традиционными, и современные технологии создания и работы с документами и устанавливающей единые базовые принципы организации ДОУ для органов государственной власти, местного самоуправления, организаций независимо от формы собственности. При этом важно подчеркнуть распространяемость системы. ГСДОУ должна стать нормативным актом. Только в этом случае она может быть руководством к действию для организаций страны⁷. Затягивание подготовки этого важнейшего документа разрушает устоявшиеся рациональные формы и методы организации делопроизводства даже в государственных организациях.

С большим сожалением и недоумением приходится констатировать, что в настоящее время в стране нет стандарта, регламентирующего оформление документов. Появление некачественного ГОСТ Р 6.30—97 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов», несостыковка его по ряду позиций с методическими рекомендациями к стандарту, вышедшему в 1998 г., разочаровали многие организации.

Не смогло существенно повлиять на качество стандарта и Изменение № 1 к нему, введенное в действие 01.04.2000 г., например: ни в одном документе из трех (ГОСТ Р 6.30—97, Изменение № 1 к нему, Методические рекомендации на основе ГОСТ 1998 г.) не был приведен полностью правильный почтовый адрес, Изменение № 1 почему-то не коснулось этой части реквизита «адресат». Есть там и другие позиции, требующие уточнения и конкретизации.

ГОСТ вызвал немало нареканий со стороны работников служб ДОУ и архивистов, поэтому представляется необходимой существенная доработка стандарта с учетом имеющихся пожеланий и замечаний к нему, а не просто включения в стандарт Изменения № 1.

Недоумение вызывает также факт отмены ГОСТ Р 6.30—97 Постановлением Госстандарта России от 26.08.2001 г. № 352-ст. Вполне логичной представляется отмена нормативного акта в том случае, когда разработан новый, заменяющий прежний. Но неужели лучше не иметь никакого стандарта, чем иметь хотя бы не совсем совершенный? Отсутствие такого важного ГОСТа опасно! Оно ведет к игнорированию единых требований к оформлению организационно-распорядительных документов в масштабах страны, к соблюдению которых мы стремились с момента появления первого стандарта на ОРД с 1972 г.

О реализации какой комплексной целевой программы ДОУ можно говорить, если у нас нет нормативного документа, определяющего порядок составления ОРД в масштабах государства? Единственным нормативным документом, регламентирующим работу с ОРД, является Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, зарегистрированная в Минюсте РФ 26.12.2000 г. за № 2508. Но многие организации не считают нужным взять на вооружение положения этого нормативного акта в силу его распространяемости именно на федеральные органы.

Общегосударственным нормативным актом, в соответствии с которым определяется состав ОРД, является Общероссийский классификатор управленческой документации (ОКУД), введенный в действие Постановлением Госстандарта России от 30.12.1993 г. № 229. Именно здесь приве-

ден систематизированный перечень форм ОРД, необходимых и достаточных для решения управленческих функций организаций.

В соответствии с ОКУД к составу УСОРД отнесены приказы по личному составу, штатное расписание, график отпусков. Несмотря на это, 06.04.2001 г. вышло постановление Госкомстата России, утвердившее Альбом унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты. К составу этих первичных учетных документов были отнесены: приказы (распоряжения) о приеме работника (работников) на работу, о переводе работника (работников) на другую работу, о предоставлении отпуска работнику (работникам), о поощрении работника, а также штатное расписание и график отпусков.

Но если по Общероссийскому классификатору они входят в состав УСОРД, то, может, было бы логичней, если бы разработкой унифицированных форм этих документов занимался ВНИИДАД? В ряде специальных статей, посвященных ДОУ, есть ссылка на такую разработку ВНИИДАД, как документ «Унифицированная система ОРД. Унифицированные формы, инструктивные и методические материалы по их применению (для организаций с различными формами собственности)». Утверждена ГАС Р 23.12.1993г.

Но почему об этом документе знает лишь узкий круг специалистов? Почему ВНИИДАД и Федеральная архивная служба России не сделали попытки внедрить его в практику работы организаций? Что он из себя представляет, отличаются ли, скажем, формы приказов, предложенных ВНИИДАД, от аналогичных разновидностей приказов Госкомстата и от аналогичной разработки 1981 г.? С кем согласован этот документ?

В соответствии с Положением о Федеральной архивной службе России (утверждено Постановлением правительства РФ от 28.12.1998 г. № 1562), на ФАС возложена такая задача, как развитие и совершенствование совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ архивного дела и делопроизводства, в том числе государственной системы делопроизводства и унифицированных систем документации.

Однако в соответствии с Положением о Государственном комитете РФ по статистике ГК «разрабатывает и утверждает по согласованию с Министерством финансов и Министерством экономического развития и торговли РФ унифицированные формы первичной учетной документации и их электронные версии, согласовывает специализированные формы первичной учетной документации, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти на основе унифицированных форм»⁵.

Если сравнить оба положения, то получается, что в соответствии со своим положением ФАС должна развивать и совершенствовать совместно с федеральными органами УСД, а в соответствии с положением о ГК

она лишена права согласовывать УСД (даже отнесенные к ОРД), разработанные Госкомстатом, что совсем нелогично.

Кроме того, многие организации не могут согласиться с целесообразностью издания четырех приказов (о приеме, перемещении, увольнении, изменении фамилии) вместо одного. Для каждой организации в четыре раза увеличиваются затраты бумаги на издание приказов. А если посчитать расход бумаги в связи с внедрением таких унифицированных форм приказов в масштабах страны? Такой порядок оформления приказов неизбежно повлияет и на увеличение количества дел по личному составу, подлежащих хранению в течение 75 лет. Где же их хранить, если и сейчас многие организации с большим трудом изыскивают помещение для хранения своих дел по личному составу? Рационально ли это?

В 2000 г. вышел новый Перечень типовых управленческих документов, образующихся в деятельности организаций, с указанием сроков хранения, разработанный ВНИИДАД. В его состав включены документы, образующиеся при документировании общих для всех управленческих функций, выполняемых организациями независимо от форм собственности. Само по себе появление типового перечня, который так долго ждали и работники служб ДОУ, и архивисты, можно только приветствовать.

Однако в состав Типового перечня 1989 г. входили не только управленческие документы (ч. I), но и документы, образующиеся в результате научно-технической и производственной деятельности (ч. II). Нового же типового перечня, охватывающего научно-техническую и производственную документацию, пока нет, и организации вынуждены определять сроки хранения таких документов по Типовому перечню 1989 г., хотя многие сроки хранения и состав документов в настоящее время нуждаются в уточнении.

К величайшему сожалению, к настоящему времени в нашей стране еще не создана полноценная нормативно-методическая база, нет даже таких основополагающих нормативных актов, как основные положения ГСДОУ, государственный стандарт, на котором должна базироваться ГСДОУ в части оформления документов, ч. II Типового перечня, охватывающая научно-техническую и производственную деятельность, в этой связи большое значение должен сыграть закон «О документационном обеспечении управления».

Именно на основе этого закона, нормативно закрепляющего общие принципы и основные направления политики нашего государства в части ДОУ, возможно создание комплекса четких, логичных, общегосударственных нормативно-методических документов, учитывающих все изменения, произошедшие в стране за 10 лет. Хочется верить, что законопроект «О документационном обеспечении управления» будет поддержан

рецензирующими министерствами и ведомствами РФ и принят в ближайшее время.

Крайне отрицательно на состоянии ДОУ в масштабах всей страны сказывается отсутствие федерального органа исполнительной власти, на который были бы возложены полномочия по координации процессов, направленных на совершенствование ДОУ в современных условиях.

В соответствии с практикой, принятой во многих цивилизованных странах, вполне логичной была бы передача таких полномочий Федеральной архивной службе России.

С 1966 г. в нашей стране действует ВНИИДАД, внесший в свое время значительный вклад в совершенствование делопроизводства организаций. Сейчас ВНИИДАД — единственный институт, работающий над проблемами в области архивного дела и делопроизводства. Нельзя не отметить, что организации ждут его разработок, но не всегда их качество или сроки выхода того или иного документа оправдывают ожидания. Понятно, что ситуация, сложившаяся с ВНИИДАД, характерна для всей нашей науки. Решить эту проблему, как и большинство перечисленных выше, можно только на государственном уровне.

¹ Ларин М.В. Проблемы совершенствования ДОУ в современных условиях // Отечественные архивы. 1989. № 3. С. 26—33.

² Альбрехт Б.В. Об актуальных проблемах документационного обеспечения управления // Вестник архивиста. 2002. № 1(62). С. 223—230.

³ Красавин А.С. Проблемы ДОУ по кадрам // Делопроизводство. 2000. № 2; Кузнецова Т.В. Отражение вопросов документирования в законодательных актах РФ // Делопроизводство. 2001. № 2. С. 9—14.

⁴ Костомаров М.Н. Унификация и стандартизация документов управления // Секретарское дело. 2001. № 4. С. 28—32.

⁵ Цит. по: Архипова Т.Г. Секретарю-референту в Государственном комитете по статистике // Секретарское дело. 2001. № 3. С. 85.